

## 日本国会如何行使财政权

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月11日 朱向东 朱峻

财政是国家为实现其职能，在参与社会产品分配过程中与各方面发生的分配关系，表现为政府的收支活动。财政不仅是国家政权赖以存在和运行的物质经济基础，还可在配置资源、收入分配和稳定经济等方面发挥积极的宏观调控作用。财政权主要包括国家税收和举债审批权、预算决定权以及决算审查权等。与其他法治国家、宪政国家一样，日本的财政权也属于国会。本文简要介绍日本国会是如何行使财政权的。

### 一、日本宪法赋予国会的财政权

日本是实行三权分立的君主立宪制国家，立法权、行政权、司法权分别由国会、内阁、最高法院行使。《日本宪法》规定：“国会是最高国家权力机关，是国家唯一的立法机关。”作为民意机关、最高权力机关的国会，不仅要管人（批准官员任免），而且要管钱物（财政），只有管住了钱物，才能更有效地管人。因此，财政权属于国会是“主权在民”理念的体现。财政收入主要来自国民的纳税，取之于民应当用之于民，公家的钱怎么花当然得由民意机关说了算。根据《日本宪法》，国会的财政权有以下几个方面：（1）处理国家财政的权限，必须根据国会的决议行使。

（2）新课租税或变更现行租税，必须依法进行，而国会是唯一的立法机关。（3）国家费用的支出，或国家负担债务，必须根据国会的决议。（4）内阁必须编制每一会计年度的预算，提交国会审批。（5）预算预备费的设置必须经国会批准，所有预备费的支出，内阁必须事后向国会报告，以获得国会的承认。（6）皇室的一切费用必须列入预算，经国会议决。（7）国家收支决算及审查报告，内阁必须于下一年提交国会。（8）内阁必须定期，至少每年一次向国会及国民报告国家财政状况。

### 二、国会通过严谨周密的立法规范财政活动

《日本宪法》第七章以9个条文专门规范“财政”问题，足见其对财政的重视程度。根据宪法，日本国会制定了《日本财政法》以及与财政有关的其他法律如《日本地方自治法》《日本地方财政法》《日本会计检查院法》《日本地方税法》《日本地方交付税法》等等。形成了以宪法为统驭、以财政法为主干、以相关立法为支撑的完备、严谨、科学的法律规范体系。《日本财政法》设总则、会计年度的划分、预算、决算、杂则，共5章47条，系日本规范财政关系的基本法。

（一）财政预算原则。日本的财政预算原则有四项：一是事先审批原则。预算在执行之前必须经国会审批。如果进入新的财政年度后，预算仍未获得国会批准，则要编制临时预算，经国会批准，方可开支。二是总额预算主义原则。要求预算中计入政府的全部收入和支出。对收入和支出列示到能反映实际情况的具体项目为止。三是报告原则。即要求内阁向国会报告财政状况。四是单年

度主义原则。即各年度预算相互独立。

（二）财政预算的内容。财政预算的内容包括总则、收支预算、递延费、跨年度支出及政府债务负担等。在预算总则中，除概括说明与财政收支预算有关的事项外，还需说明公债发行额度、临时借款最高额度及其他与预算执行有关的事项。日本实行复式预算。中央预算分为一般会计预算、特别会计预算、政府关联机构预算三大类。

（三）财政预算的编制、执行、决算。每年7月内阁开始编制下年度预算，经过六七月大藏省与各省厅的反复协商，经内阁同意后于12月中提交国会。预算案一经国会批准即产生法律效力，非经法定程序，任何人不得随意改变。决算必须于下年度11月30日送会计检查院，经其审查后提交国会。总之，日本的财政立法，从实体到程序，到法律责任，都做出了非常明确、具体的规定。

### 三、国会对财政有效的监督制约机制

（一）健全的监督组织。国会常设委员会是为了监督政府而与政府部门相对应设立的。因此，一般为一对一，即内阁有多少个部门国会就设立多少个常设委员会。但是，在财政方面国会却例外地设立3个常设委员会：预算审查委员会（负责审查内阁的预算）、决算审查委员会（负责审查内阁的决算）、大藏（财政）委员会（负责审议大藏省除预算、决算之外的其他议案）。由此不难看出国会对财政问题的重视程度。

（二）充足的审议时间。日本的财政年度为每年4月1日至来年的3月31日。内阁必须于12月将下年度的预算案提交国会。日本国会常会每年12月召开，会期150天，主要内容是审议预算案。因此，国会有充分的时间审议内阁的预算案。

（三）严格的审批程序。内阁将预算案提交国会后，先由众议院召开全体议员大会，由大藏大臣发表财政演说，开始对预算案的审议。首先，由众议院预算审查委员会初审，经过综合、一般、公听会、分科会、最后综合等审议阶段，然后提交众议院全体大会审议。众议院全体大会一般采取记名投票方式对预算案进行表决。然后，预算案再转交参议院审议、表决。在整个审议过程中，议员们随时可要求内阁总理大臣或大藏大臣到会接受质询。如果两院表决结果不一致，举行两院协议会；假如经两院协商后仍不能取得一致意见时，则以众议院的决议作为国会的决议。

### 四、国会委托独立机构的专门监督

日本会计检查院是根据《日本宪法》第九十条之规定设立的国家最高审计机关，是独立于国会、内阁和司法机关的经济监督机构，它向国会报告工作，但只对宪法和法律负责。

（一）独立的法律地位。《日本宪法》规定：“会计检查院之组织及权限，以法律规定之。”据此，日本国会制定了《日本会计检查院法》，对其组织和职权作出具体规定。其独立性表现在三个方面：一是会计检查院官员人选须经国会同意、内阁任命、天皇批准。二是会计检查院制定的有关条例具有强制性，这些条例的制定和修改不受政府干涉。三是会计检查院的经费预算由国会审定，内阁不得随意削减。

（二）宽泛的审计职权。审计范围：中央政府的收支以及使用中央财政资金的地方政府、国有企事业单位的财务收支。审计对象：根据国家资金所占比例和重要性分为必审项目和选审项目。必

审项目：（1）国家每月的收入支出；（2）国有现金、物品及国有财产的收付；（3）国家债权、债务的增减；（4）日本银行为国家经营的现金、贵金属和有价证券；（5）国家投资占资本总额50%以上的法人会计事项；（6）法律规定必须由会计检查院审计的会计事项。选审项目也有6项，其中包括：直接或间接地接受国家补贴或贷款等财政援助的会计事项、国家出资不足50%的会计事项、国家或国营公司所担保的借款单位的本金和利息支出、国家工程的承包人或向国家交纳物品者所签合同的会计事项。审计工作涵盖了正确性、合法（规）性、经济性和效果性等各方面，近年来突出了效果性。

（三）法律授予的特权。要求被检查单位按时提交会计报表或证明文件及其他证据；有权临时派遣工作人员进行现场检查；有权要求政府机关、公共团体及相关人员提供资料和证据；有权对法令的制定、修改、废除表达意见或要求采取改进措施；在检查中，对有违法或不当行为的会计人员，有权向主管官员提出处理和改进意见；对会计人员因失职或重大过失给国家造成损失的，有权要求其上级或其他监督机关给予惩罚或处分；有权确定出纳或物资管理人员的赔偿责任并责令其赔偿；有权将会计人员的犯罪行为报告检察厅。会计检查院对内阁决算的审计报告是国会审议内阁决算的主要依据。

## 五、通过政务公开将政府财政置于阳光下

《日本宪法》第九十一条规定：“内阁必须定期，至少每年一次，就国家财政状况向国会及国民提出报告。”这是日本政府向公众公开财政信息的宪法依据。这条规定体现了“公民知情权”理念，既然宪法规定国民是国家的主人，作为纳税人的国民就有权了解国家的家底——财政收支情况。按此宪法原则，政府有义务向国民公开财政信息，国民有权利获取国家的财政信息。

基于“主权在民”和“公民知情权”理念，为促进公正的民主行政，日本国会制定了《行政信息公开法》。这就使国民获取包括财政信息在内的政府信息，有了具体、明确的法律规范和可操作性更强的法律保障。公开是监督的前提，公开是最好的监督。

根据《日本宪法》第二十一条“保障集会、结社、言论、出版及其他一切表现的自由”之规定，新闻自由受法律保护。在包括日本在内的法治国家里，新闻监督被称为立法、行政、司法之外的“第四权力”，它对国家机关、政要及其他公务员的全方位、全天候、不间断的监督，是任何监督机构不可替代的，具有巨大的影响力和威慑力。因此，新闻监督是保障一个国家财政制度民主化、规范化、科学化的不可或缺的重要因素。

文章来源：人大研究           （责任编辑：x1）

